

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ТЕРИТОРІЇ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ



А. С. Лісніченко

*начальник відділу з питань прав людини
Управління конституційного та адміністративного
законодавства Департаменту публічного права
Міністерства юстиції України*

Демократичний розвиток України неможливий без потужного місцевого самоврядування. Конституція України, що була ухвалена 28 червня 1996 р., закріпила на конституційному рівні політико-правові основи взаємовідносин суспільства, держави та особи, визначила гарантії щодо існування місцевого самоврядування та окреслила основні засади його функціонування [1, с. 18].

Так, конституційно-визначені правові засади реалізації владних повноважень на регіональному та місцевому рівнях передбачають функціонування, зокрема, системи органів місцевого самоврядування, яку становлять сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [2].

Концептуальні теоретико-правові аспекти щодо діяльності вказаних органів, як окремої частини публічної влади, знайшли своє відображення в працях багатьох українських науковців. Так, зокрема, О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. зазначали, що місцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і відповідному рівні, яке передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення адміністративно-територіальної одиниці на підставі закону [3, с. 23].

Також в юридичній науці місцеве самоврядування визначається як одна із форм політичної влади, тобто реальної здатності одних людей проводити свою волю стосовно інших за допомогою пра-

вових і політичних норм, однією із ознак якої є легальність – законність існування самої влади [4, с. 69].

Вищевказані органи місцевого самоврядування в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць здійснюють свої повноваження на постійній основі, при цьому законодавцем передбачено періодичне оновлення складу представницьких органів місцевого самоврядування (рад), шляхом проведення місцевих виборів, що узгоджується із принципом виборності, на одному з яких здійснюється місцеве самоврядування в Україні [5].

Конституційний Суд України в абз. 3 п. 3 мотивувальної частини свого Рішення від 4 червня 2009 р. № 13-рп вказав, що формування місцевих рад відбувається за результатами народного волевиявлен-

ня, яке здійснюється через вибори, що відповідно до ст. 69 Конституції України є однією з форм безпосередньої демократії [6].

Доречно вказати, що принципи вільних виборів, рівного виборчого права, дотримання спеціальних умов (виборчих цензів), таємного голосування, відповідності величини і структури органів місцевого самоврядування є базовими складовими процесу формування органами місцевого самоврядування [7].

Таким чином, принцип виборності відіграє важливу роль у процесі формування органів місцевого самоврядування в Україні.

Крім того, В. Ф. Погорілко в рамках дослідження питань виборчого права справедливо підкреслює, що характер безпосередньої демократії (до якої, зокрема належать місцеві вибори), як і будь-якого суспільного явища, виявляється, зрештою, у його функціях.

Однією з таких є функція володіння владою, що полягає в належності влади народу, наявності в нього влади як його природного права, природної властивості, риси, в утриманні влади. Відповідно влада народу може правомірно відійти від нього лише за його згодою [8, с. 21].

З моменту проголошення незалежності України механізм проведення місцевих виборів, з тими чи іншими особливостями, підтвердив, що може виконувати приписи Основного Закону та дотичного законодавства у частині оновлення складу представницьких органів місцевого самоврядування.

Однак справжнім викликом для українського законодавства, так само як і для українського народу, став початок 14 квітня 2014 р. Антитерористичної операції, яка була введена Указом Президента України № 405 [9] на території Донецької, Луганської та частини Харківської областей [10]. Проведення Антитерористичної операції передбачає можливість введен-

ня особливого правового режиму з можливістю тимчасового обмеження прав і свобод громадян.

У зв'язку з початком Антитерористичної операції законодавець у Законі України «Про місцеві вибори» [11] передбачив, що чергові місцеві вибори депутатів обласних рад, окремих районних, районних у містах, міських, селищних, сільських рад і міських, селищних, сільських голів та рад об'єднаних громад на території Донецької і Луганської областей, призначені на 25 жовтня 2015 р., не проводяться у зв'язку із здійсненням Російською Федерацією тимчасової окупації та збройної агресії проти України та неможливістю забезпечення дотримання стандартів проведення виборів Організації з безпеки і співробітництва в Європі.

Перелік адміністративно-територіальних одиниць, на яких не проводяться місцеві вибори, призначені на 25 жовтня 2015 р., визначається Верховною Радою України у постанові про призначення місцевих виборів.

Так, у розвиток наведених законодавчих положень постановою Верховної Ради України від 17 липня 2015 р. № 645-VIII «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2015 році» було деталізовано, що чергові вибори, зокрема, депутатів усіх місцевих рад не призначаються в окремих районах, містах, селищах і селах Донецької та Луганської областей, які знаходяться на територіях, визначених постановами Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 252-VIII та № 254-VIII (зокрема, міста Горлівка, Авдіївка, Мар'їнка, Широкине) [12].

З огляду на викладене та враховуючи, що забезпечення конституційних прав і свобод громадян, належного життєвого рівня населення, підтримання правопорядку є одними із найважливіших кон-

ституційних цінностей нашої держави, актуальними постають питання щодо легітимності продовження виконання місцевими радами своїх повноважень на території проведення Антитерористичної операції після закінчення конституційного строку їх повноважень у разі непровадження місцевих виборів, а відтак і необхідність їх детального та всебічного дослідження.

Для того, щоб відповіді на ці важливі питання, необхідно звернутись до положень Конституції та законодавства України, що регламентує порядок діяльності місцевих рад, а також правовий статус їх депутатів. Як впливає з положень Конституції України, сільські селищні, міські, районні, обласні ради складаються з депутатів, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради [2].

Законотворець в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» особливо акцентує свою увагу на тому, що повноваження депутатів, обраних до відповідної ради, мають бути визнаними і не припиненими в установленому законом порядку [5].

Стосовно строків початку та закінчення повноважень депутата місцевої ради доречно зазначити, що Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачено положення, згідно з якими повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання, крім передбачених законом

випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано (зокрема, припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України, обрання його депутатом іншої місцевої ради, визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім) [13].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що повноваження місцевої ради, обраної на позачергових, повторних або перших виборах, закінчуються в день відкриття першої сесії відповідної ради, обраної на наступних (чергових або позачергових) виборах [5].

Детально проаналізувавши наведені конституційні та законодавчі приписи, вважаємо за доцільне підкреслити, що моментом закінчення повноважень депутатів місцевих рад, так само як і місцевих рад в цілому (в тому числі обраних на позачергових, повторних або перших виборах), законодавець обрав день відкриття першої сесії ради нового скликання.

Зазначене положення є цілком логічним, але постає інше питання – яку модель поведінки обрати в ситуації, коли Верховна Рада України, до повноважень якої згідно з Конституцією України віднесено вирішення питання щодо призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування, не призначає їх, як було у випадку непроведення виборів на території Антитерористичної операції?

Як впливає з аналізу положень наукової юридичної літератури, класифікація влади здійснюється за різними критеріями, однак в цьому випадку доцільно звернути увагу на критерій поділу влади за часом її здійснення на постійну та тимчасову [14, с. 490].

Постійність, синонімом якого є безперервність, у свою чергу, є філософською категорією, що

виражає єдність, взаємозв'язок та взаємообумовленість елементів, що складають ту чи іншу систему. Безперервність базується на стійкості та неподільності об'єкта. Саме єдність частин цілого забезпечує можливість самого факту існування та розвитку об'єкта в цілому [15, с. 433-434].

Сутнісною рисою цілісності суспільства та держави є забезпечення неперервності у просторі та часі, тобто безперервності і повсюдності публічної влади та публічного адміністрування у межах усієї території держави. Це логічно слідує із сучасного трактування верховенства права, сутнісним у якому є те, що права і свободи громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість відповідальності усієї організації публічної влади й публічного адміністрування та, насамперед, держави. Верховенство права та засоби його гарантування зумовлені суспільною потребою охорони прав і свобод громадянина безперервно у просторі та часі. Отже, суспільний інтерес у гарантуванні верховенства права, утвердження і забезпечення прав і свобод громадянина у відповідності до принципів безперервності та повсюдності зумовлює відповідну організацію суспільства та його публічної влади й публічного адміністрування, публічної служби [16, с. 41-42].

Сервісний характер публічної служби передбачає постійне надання послуг громадянам. Тому статус служби, яка набуває статусу публічної, повинен передбачати виконання публічних функцій на постійній основі, а також має бути законодавчо передбачений механізм постійного виконання публічних функцій у випадках зміни статусу, відмови, припинення надання публічних послуг певною службою [16, с. 8-9].

З урахуванням наведеного можна дійти висновку, що у разі закінчення конституційного строку

повноважень місцевої ради і непризначення Верховною Радою України місцевих виборів в силу вступає принцип безперервності влади. Зазначене узгоджується з принципами народовладдя, законності, виборності, державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування, на яких відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» базується місцеве самоврядування, що забезпечує стабільність здійснення місцевими радами від імені та в їх інтересах територіальних громад функцій і повноважень місцевого самоврядування [5].

З початку проведення Антитерористичної операції в окремих районах Донецької та Луганської областей Україна як держава стикнулася з низкою проблем щодо забезпечення здійснення місцевого самоврядування. Так, специфікою більшості територій Донецької та Луганської областей стало безвладдя, спричинене втечею мерів та депутатів місцевих рад у найважчий період життя регіонів. Саморозпуск або фактичне самоусунення від виконання своїх повноважень вкрай негативно позначається на забезпеченні національної безпеки та життєдіяльності населення в окремих районах Донецької та Луганської областей.

У контексті відновлення основ організації керування і місцевої влади в регіонах, підданих зовнішній агресії, Верховною Радою України було прийнято рішення щодо застосування нових методів державного управління, передбачених в Законі України «Про військово-цивільні адміністрації».

Створення військово-цивільних адміністрацій з метою тимчасово замінити нефункціонуючі органи місцевого самоврядування на території Донецької та Луганської областей – унікальний досвід для України.

Вказаний Закон встановлює можливість утворення військово-

во-цивільних адміністрацій, серед іншого, району, області як тимчасових державних органів, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій [17].

У разі утворення районних, обласних військово-цивільних адміністрацій їх статусу набувають відповідні районні, обласні державні адміністрації [17] (зокрема, Донецька та Луганська обласні державні адміністрації, Попаснянська районна державна адміністрація Луганської області [18]).

Такий підхід, з практичної точки зору, є цілком виправданим, оскільки система управління на рівні району, області, по суті, не зазнає змін, а лише тимчасово наділяє місцеві органи виконавчої влади (обласні та районні адміністрації) повноваженнями обласних та районних рад з метою належного забезпечення прав і свобод громадян та якнайшвидшої стабілізації напруженої ситуації на території проведення Анти-терористичної операції.

Абсолютно діаметральний підхід обраний законодавцем щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, якими є тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів [17].

Так, військово-цивільні адміністрації населених пунктів (зокрема, міста Красногорівка Мар'їнського району Донецької області, сіл Трьохізбенка, Кряківка, Лобачеве, Лопаскине та Оріхове-Донецьке Новоайдарського району Луганської області [18]) є окремими юридичними особами [17], новими суб'єктами в системі місцевого самоврядування населеного пункту. Згадані військово-цивільні адміністрації можуть створюватись

і отримувати повноваження щодо управління населеним пунктом навіть у разі належно функціонування органів місцевого самоврядування, що органічно породжує дуалізм влади на місцевому рівні.

Необхідно враховувати, що система управління на рівні населених пунктів, на відміну від районного та обласного рівнів, передбачає наявність суб'єктів, які виконують відповідні функції і повноваження місцевого самоврядування згідно з законодавчим розподілом їх ролей у цьому процесі.

Так, структура сільських, селищних, міських рад є складнішою, порівняно з районними і обласними радами (у останніх відсутні виконавчі органи), що зумовлено максимальною наближеністю до місцевого населення та необхідністю надавати запитовані публічні послуги, серед іншого, у галузі житлово-комунального господарства, транспорту, зв'язку, освіти, охорони здоров'я, земельних відносин тощо. За звичайної та стабільної політичної обстановки у населених пунктах діє ефективно налагоджений і взаємоузгоджений механізм місцевого управління – сільські, селищні, міські ради приймають рішення, сільський, селищний, міський голова, в свою чергу, здійснює повноваження, пов'язані з організацією роботи ради та її виконавчих органів, а виконавчі органи цих рад здійснюють виконавчі функції і повноваження місцевого самоврядування, є підконтрольними і підзвітними відповідним радам [5].

У випадку саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання сільськими, селищними, міськими радами, відповідними головами, система управління на рівні населеного пункту фактично позбавляється керівництва, яке приймає рішення та організовує вирішення питань місцевого зна-

чення в інтересах територіальної громади.

У цьому контексті доцільніше говорити не про створення нового органу, який тимчасово заміняє суб'єктів місцевого самоврядування у населеному пункті, як це передбачено Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», а про можливість введення військово-цивільною адміністрацією області в такому населеному пункті правового режиму військово-цивільного управління, призначення з цією метою тимчасового керівника, який очолить існуючу систему місцевого самоврядування, позбавлену керівництва, буде приймати рішення та організувати роботу виконавчих органів місцевого самоврядування до моменту набуття повноваженнями новообраними сільським, селищним, міським головою, сільською, селищною, міською радою. За своїми завданнями і повноваженнями тимчасовий керуючий виконуватиме інтегруючу функцію стосовно елементів органів місцевого самоврядування, що залишилися на території проведення Антитерористичної операції, та в повному обсязі сприятиме якнайшвидшому налагодженню ефективного публічного управління, не змінюючи при цьому напрацьованого роками місцевого ладу.

Наведене можливо реалізувати шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», однак навіть у разі внесення відповідних змін та введення тимчасово керуючих у населених пунктах, охоплених Антитерористичною операцією, важливими залишаються питання розбудови миру, відновлення та розвитку Донецької та Луганської областей, реінтеграція окремих територій цих областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та її населення в єдиний конституційний простір України. ■

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Місцеве самоврядування у громаді : практич. посіб. для депутатів місц. рад та активістів громад / За ред. Ткачука А. – К. : Інститут громадянського суспільства : ТОВ «ІКЦ ЛЕСТА», 2004. – 304 с.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.] ; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
4. Політологічний термінологічний словник / Шляхтун П. П. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2015. – 543 с.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/280/97-%D0%B2%D1%80>
6. Рішення Конституційного Суду України від 4 червня 2009 р. № 13-рп у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-09>
7. Євсюкова О. В. Система принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правова необхідність / Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2014. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=830>
8. Виборче право України : навч. посіб. / За ред. Погорілка В. Ф., Ставнійчук М. І. – К. : Парламентське вид-во, 2003. – 383 с.
9. Указ Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2014>
10. Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>
11. Закон України «Про місцеві вибори» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>
12. Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2015 р. № 645-VIII «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2015 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/645-19>
13. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
14. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Шемшученко Ю. С. (відп. ред.) та ін. – К. : Укр.енцикл., 1998. – Т. 1: А-Г. 672 с.
15. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. : Ильичев Л. Ф., Федосеев П. Н., Ковалев С. М., Панов В. Г. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 840 с.
16. Публічна служба в Україні: концепція та практика регіональної кадрової політики : наук. розробка / [Сушинський О.І., Худоба О. В., Заяць Д. Д. та ін.]. – К. : НАДУ, 2013. – 64 с.
17. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141-19>
18. Указ Президента України від 5 березня 2015 р. № 123 «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/123/2015>